ASOS JOURNAL
The Journal of Academic Social Science

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 2/2, Haziran 2014, s. 197-217

Arzu YILDIRIM[1]

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Özet

Son yıllarda hız kazanan gelişmelerle birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde dünyadaki birçok ülkenin köklü değişikliklere gittiği, değişim ve gelişim çabası içerisinde olduğu görülmektedir. Türkiye de bu kapsamda bu değişim trendine ayak uydurmak için çalışmalar başlatmıştır. Halkın yönetime katılımının sağlanmasıyla yönetenlerde artık hesap verme sorumluluğu anlayışı yerleşmiştir. Böylece yönetimin daha etkili, daha verimli, yerinde ve amacına uygun bir şekilde denetlenmesinin de önü açılmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler denetim alanında çağdaş denetim tekniklerinin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümlenmesi ve yönetimin iyileştirilmesi sürecinde halkın yerel yönetimlerin kötü yönetimlerine karşı daha etkin bir şekilde korunmasında, daha ucuz ve hızlı bir denetim mekanizması olan yerel yönetimler ombudsmanına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimler ombudsmanında amaç; mevcut denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmak değil, onları güçlendirmek ve tamamlamaktır. Bu çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve yönetimin iyileştirilmesinde oluşturulabilecek bir yerel yönetim ombudsmanının uygulanabilirliliğini ve sağlayabileceği katkıları ortaya koyabilmeyi amaçlanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Ombudsman, Yerel Yönetimler Ombudsmanı, Yerel Yönetimler, Denetim, Yargı Denetimi.

OMBUDSMAN APPLICABILITY IN TURKEY ON LOCAL GOVERNMENT AN OVERALL ASSESSMENT

Abstract

With the advances gained momentum in recent years, new public management within the framework of many countries in the world is going through fundamental changes, change and development in an effort to be seen. In this

[1] Öğretim Görevlisi, Şırnak Üniversitesi, a_ucar_44@hotmail.com

context, Turkey trend to keep up with these changes started working. In governing the people's participation in management by providing a longer sense of accountability is in place. Thus government more effective, more efficient, timely and audited in accordance with the objectives of the front was opened. This emerging developments in the field of control has necessitated the development of modern audit techniques. In Turkey, local governments control problems that arise in the analysis and management of the process of improving people's local government mismanagement against the more effectively protected, cheaper and faster mechanism for controlling the local government ombudsman is needed. Local government ombudsman aim at the existing control mechanisms to eliminate, but to strengthen them and to complete. In this study, under the supervision of local governments in Turkey in the solution of problems that arise in the treatment and management of a local government ombudsman that can be created and potential applicability contribution is intended to put forward.

Keywords: Ombudsman, Ombudsman For Local Governments, Local Authorities, Audit, Judicial Review.

1. GİRİŞ

Dünyadaki gelişmeler ve hızla değişen yapılar daha hızlı ve etkili bir yönetim anlayışının ortaya çıkması gerekliliğini sağlamıştır. Küreselleşmeyle birlikte ivme kazanan bu değişim ve gelişim yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişle birlikte teknolojideki gelişmelerle beraber; daha demokratik, saydam ve katılımcı, vatandaş odaklı, stratejik yönetim ve performansa dayalı yönetim, hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik, verimlilik ilkeleri yerleşmeye başlamıştır. Tüm bu ortaya çıkan gelişmeler denetim alanında da kendini göstermiştir. Yönetenlerin hesap verme sorumluluğunun gelişmesiyle birlikte aktif vatandaş kitlesi ortaya çıkmıştır. Halka en yakın birimler olarak devam eden yerel yönetim birimlerine de bu konuda büyük görevler düşmektedir. Halkın kötü yönetime karşı korunması, daha ucuz ve daha hızlı bir denetim türü olan yerel yönetimler ombudsmanının varlığı söz konusu olduğu durumlarda nasıl bir toplum yapısı ve nasıl bir yönetimin söz konusu olacağı tartışmaları başlamıştır.

Aslında ombudsmanlık kurumunun oluşturulması süreci, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama yönünden de bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada, Türkiye'de yerel yönetimlerin denetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde ve yönetimin iyileştirilmesinde oluşturulabilecek bir yerel yönetim ombudsmanının uygulanabilirliliğini ve sağlayabileceği katkıları ortaya koyabilmeyi amaçlanmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının daha iyi anlaşılabilmesi ve istenen boyutlarıyla ele alınabilmesi amacıyla, ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ve gelişimi, özellikleri ortaya konularak, genel bir çerçevesi çizilmiştir. Yerel yönetim ombudsmanının statüsünün, işlevlerinin ve çalışma usulünün nasıl olduğu ve nasıl olması gerektiği yerel yönetim ombudsmanını uygulayan ülkelerden olan örnekler verilerek ele alınmıştır.

2. OMBUDSMANLIK KAVRAMININ TANIMI, TARİHİ GELİŞİMİ VE GENEL ÖZELLİKLERİ

Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'de kamu denetçiliğine ilişkin yaptığı ve dünyada en çok kabul gören tanım ise şöyledir: "Kamu denetçiliği; anayasaya, yasaya veya parlamentonun

aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikayetleri alan, bu şikayetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir" (Babüroğlu, 1997: 15).

Cemal Mıhçıoğlu ise, ombudsmanlık kurumunu; "Yurttaşların yönetimle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yakınmalarını ilettikleri, soruşturma açabilen, ilgili kamu görevlilerine önerilerde bulunabilen, yasama organı tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyde bir görevli" olarak tanımlamıştır (Mıhçıoğlu 1987: 169).

Ombudsman ile ilgili yukarıda verilen tanımların sayısını arttırmak mümkündür. Ancak, ombudsmanı kendi yönetim sistemine uyarlayan her ülke ombudsmanı farklı şekilde düzenlemekte ve uygulamakta dolayısıyla ombudsman kurumu için net bir tanım vermek güçleşmektedir. Bununla birlikte, yukarıdaki tanımlardan da anlaşılabileceği gibi bir ombudsmanlık kurumunun varlığından söz edebilmek için asgari bazı koşulların bulunması gerekmektedir. Bir kurum veya kişiden ombudsman olarak söz edebilmek için, bağımsızlığı yanında yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları ile ilgili geniş bir araştırma ve inceleme yapma hakkının bulunması ve mahkemeler gibi bağlayıcı kararlar alamaması gerekmektedir (Erhürman, 1998: 89).

Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunu bu günkü anlamda ilk oluşturan İsveç devleti ile Osmanlı devleti tarihinin kesişim noktası, ombudsmanlık kurumunun nereden esinlenilerek oluşturulmuş olabileceğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. 1709 yılında Poltava'da Ruslara yenilen İsveç Kralı XII. Charles (Demirbaş Şarl), Osmanlı devletine sığınarak üç buçuk yıl Bender'de, iki yıl kadar da Dimetoka'da sürgün hayatı yaşamıştır. Demirbaş Şarl, Osmanlı devletinde bu uzun süreli ikameti sırasında Osmanlı devlet ve toplum hayatını ciddi şekilde ve yakından inceleme fırsatı bulmuştur. Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, kazasker, kadı, muhtesib gibi kurul ve görevlilerin, padişah adına kamu görevlileri hakkında şikayet ve yakınmaları inceleyerek hızlı bir şekilde karar verdiklerini, vatandaşları (yönetilenleri) kamu görevlilerinin hatalı, kasıtlı, haksız işlem ve eylemlerine karşı koruduklarını ve zararlarının giderilmesi için çaba sarf ettiklerini görmüştür. Yaptığı incelemeler ve gözlemleri sonucunda Osmanlı devletinde kamu görevlilerini takip ve şikayetleri incelemekle görevli olan kurul ve görevlileri görüp etkilenmiş, benzer şekilde görevli bir kurumun o dönemde huzursuzluk ve düzensizliğin hakim olduğu kendi ülkesinde de oluşturulması için 1713 yılında ülkesine Kraliyet Emri göndermiştir (Odyakmaz, 2000: 488). Bu Kraliyet emri ile, Stockholm'de yönetici ve yargıçların yasalara gereği gibi uymalarını gözetecek, uzaktaki kralın gözü-kulağı olacak bir kişi (Hogste ombudsmannen) atanmıştır (Uler, 1990: 1022).

İsveç'te demokrasinin yerleşmesi ile de, ombudsmanın yasama organı adına yürütme organını ve buna bağlı olarak çalışan bütün kamu kuruluşlarını gözetim altında bulunduracağı kuralı benimsenmiştir. Ombudsmanlık kurumu, daha sonra yapılan bütün anayasa değişikliklerinde daha da geliştirilerek, parlamentoya karşı da bağımsızlığına kavuşturulmuş ve İsveç'in temel kurumlarından birisi durumuna getirilmiştir (Baylan, 1977: 7).

Ombudsman, İsveç'te ortaya çıktıktan sonra 1919 yılına kadar sadece bu ülkeye özgü bir kurum olarak kalmış, bu tarihte komşu ülke olan Finlandiya tarafından Anayasası'na konularak benimsenmiştir. Finlandiya'da parlamento ombudsmanı, mahkemelerin ve diğer yönetimlerin,

çalışmalarında yasalara uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla yapılan araştırmaları yönetmekle görevlendirilmiştir. Finlandiya ombudsmanı, oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır (Temizel, 1997: 35).

Ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkelerinde başarılı bir şekilde uygulanması ve gelişim göstermesinde, bu ülkelerin demokratik yöntemlerle yönetilmesi, halkın siyasal karar mekanizmalarına aktif olarak katılması, nüfuslarının az olması ve yüksek eğitim düzeyi etkili olmuştur (Baylan, 1977: 19-20). Ombudsmanlık kurumunun Afrika'da da ilgi toplamasıyla 1966 yılında Tanzanya, "Daimi Soruşturma Komisyonu" adı altında geçici olarak oluşturduğu ancak daha sonra gösterdiği başarılarıyla kalıcı olan, vatandaşları kamu görevlilerinin hukuk dışı işlem ve eylemlerine karşı korumak amacıyla bir komisyon (ombudsman) oluşturmuştur (Akıncı, 1999: 270).

Ombudsmanın, Pasifik'te yer alan Yeni Zelanda'da uygulanması ise, ilk kez İngiliz hukuk grubuna dahil bir ülkede denenmesi açısından önemli olmuştur. Yeni Zelanda'da denenen ombudsman, parlamentonun üstünlüğü ilkesinin geçerli olduğu, parlamento denetiminin güçlü ve yönetsel yargı denetiminin bulunmadığı, yüksek nüfusa sahip İngiltere'ye 1967 yılında ulaşmış, bu ülkede uygulanması ile de diğer İngiliz hukuk grubu ülkelerinde yaygınlaşmıştır (Uler, 1990: 1024-1025).

1990'lı yılların ortalarına kadar birçok ülkede farklı adlar ve yapılarda uygulamaya konulan ombudsmanlık kurumu, 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması ile, uluslararası alanda da "Avrupa Ombudsmanı" adı altında oluşturulmuş, Kurum'a Maastricht Anlaşması'nın 138/E maddesi uyarınca 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ile eşit statüde bulunmaktadır (Avşar, 1999: 48-49).

Genel Olarak Ombudsmanın Temel Özellikleri

Ombudsmanlık kurumunu diğer şikayet ve denetim mekanizmalarından farklı kılan, onun görevinin tanımından, yetkilerinden ve statüsünden kaynaklanan özellikleri bulunmaktadır (Temizel, 1997: 39). Bu özellikler, ombudsmanlık kurumunu klasik denetim ve şikayet mekanizmalarından ayırmaktadır.

Bağımsızlık ve Tarafsızlık: Ombudsman, hiçbir kişiden emir almaksızın ve doğrudan ya da dolaylı olarak hiçbir kamu kurum veya kuruluşlarının etkisi altında olmadan, bağımsız ve tarafsız bir şekilde, eşitlik ve adalet çerçevesinde görevini yapabilmelidir.

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı, onu düzenleyen anayasal ve yasal metinlerden, seçilme biçimlerinden, atama şekli ile atamanın görev süresi sonunda yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, dokunulmazlığından, faaliyetleri üzerinde dış denetimin bulunmamasından ve sahip olduğu mali imkanlarından doğmaktadır (Temizel, 1997: 56). Ombudsman, kendisini göreve getiren otoriteden bağımsız ve özerk olarak görev yapmaktadır. Parlamentonun bir temsilcisi olarak görülen ombudsmanın parlamento ile olan ayrıcalıklı ilişkileri ona bir üstünlük sağlamaktadır. Ombudsmanın parlamento ile ilişkisi, hiçbir zaman hiyerarşik bir ilişki özelliğine girmemektedir. Parlamento, ombudsmanın faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeleri yapmakta, bunun dışında ombudsmanın çalışmalarına ve kararlarına herhangi bir müdahalede bulunmamaktadır (Akıncı, 1999: 295).

Kolayca Ulaşılabilirlik: Ombudsmanlık kurumu ayrıca basit, ucuz ve kolay ulaşılabilir bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsman vatandaşın şikayet ve dilekçesi sonucu harekete

geçebileceği gibi, kendiliğinden res'en gördüğü herhangi bir kötü yönetim sonucu da harekete geçebilmektedir. Ombudsmana yapılacak şikayet başvurularında, genellikle herhangi bir ücret veya harç talep edilmemekte, yazılı veya sözlü müracaatta bulunulabilmektedir. Bu tür uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Örneğin, Fransa ve İngiltere'de ombudsmana doğrudan başvuru yöntemi bulunmamaktadır. Fransa'da Mediateur'e başvurabilmek için bir milletvekilinin veya bir senatörün aracılığına ihtiyaç varken, İngiltere'de Parlamento Komiserine şikayette bulunabilmek için Avam Kamarası üyelerinden herhangi birisine başvuruda bulunmak gerekmektedir.

Geniş Araştırma, İnceleme ve Denetleme Yetkisi: Ombudsmanlar, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlar, şikayet üzerine veya herhangi bir yakınma olmaksızın kendiliğinden ya da aldığı bir duyum üzerine araştırma, inceleme veya denetleme yapmaya girişebilmektedir. Kamu yönetiminin yürütmekle görevli olduğu hizmetleri iyi yapmaması, anayasalarda veya yasalarda yer alan temel hak ve özgürlükleri kullanma imkanlarının ortadan kaldırılması veya kötüye kullanılması, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları konusunda belirtilerin ortaya çıkması durumları, ombudsmanı harekete geçirmede yeterli olabilmektedir (Akıncı, 1999: 287).

Kararlarının Bağlayıcı Olmaması: Ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkileriyle donatılmış olması nedeniyle yargı organlarına benzemektedir. Ancak, ombudsmanın yönetimin işlem, eylem ve davranışları üzerinde, işlemin iptal edilmesi, geri alınmış veya kaldırılmış sayılması ya da yönetimin işlem veya eyleminden doğan zararın yönetimce giderilmesi sonucunu doğuracak nitelikte hukuken bağlayıcı kararlar alması mümkün olmamaktadır. Ombudsman denetimi, yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriliyor olması nedeniyle yönetsel denetimden, almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılmaktadır (Erhürman, 2000: 159).

Ombudsmanın Kişisel Nitelikleri: Ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi alanında sahip olduğu misyonu dikkate alındığında bu kurumu temsil edecek kişilerin sahip olması gereken vasıfların önemi ortaya çıkmaktadır (Tortop, 1998: 8). Ombudsmanın kişiliği, bulunduğu konum itibariyle görevini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için, kamuoyuna güven veren, saygınlığı ve başarılı olan ombudsman kamuoyu tarafından daha kabul görmektedir. Ombudsmanlar önlerine gelen sorunlara etkili bir çözüm olanağı bulması için derin bir bilgi ve deneyime ihtiyaç duymaktadır. Bu yüzden ombudsman olarak görev yapacak kişilerin derin bilgi ve tecrübeye sahip olmaları yanında iyi eğitilmiş ve kariyer sahibi, toplum içinde tanınmış ve güvenilir kişiler olmaları da gerekmektedir. Ayrıca yine eğitim düzeyinin yüksek olması, mevzuata hakim olabilmeli ve en önemlisi de kamu yönetimi işleyişini iyi bilmelidir.

3. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANI

Yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanları, merkezi yönetim ombudsmanlarının bütün özelliklerini taşıyarak, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlemek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla, yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır. Yerel yönetim ombudsmanları, genel amaçlı ombudsmanlar içerisinde yerel

yönetimlerin kamu yönetimi içinde artan önemiyle birlikte hızla yayılmakta ve uygulama alanı bulmaktadır (Temizel, 1997: 65).

Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü

Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına bizzat yerel yönetim meclislerinin yani seçilmiş üyelerin katılması, yerel yönetimlerde ombudsman denetiminin niteliğini farklı kılmaktadır. Yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük bir kısmı meclis kararları üzerine gerçekleşmekte ve halkın şikayetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil, yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle, hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlar olmaktadır (Temizel, 1997: 65-66).

Yerel yönetim ombudsmanlarının bağımsızlık ve tarafsızlıklarını güvence altına almak, onların görev ve yetkilerini etkin şekilde gerçekleştirebilmelerini sağlamak amacıyla, yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerle ilgili belirli koşullar yasal düzenlemelerde yer almaktadır. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı olacak kişilerde öğrenim düzeyi için yasada herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, uygulamada genellikle yüksek öğrenim görmüş kişiler yerel yönetim ombudsmanı olarak atanmaktadır. Hawaii’de yerel ombudsman olacak adaylarda kişinin parlamento üyesi, seçimlik bir kamu görevi için aday yahut seçilmiş olmaması veya çıkar sağlayacağı bir uğraşı içinde bulunmaması gerekmektedir. Yerel ombudsmanın öğrenim düzeyi ile ilgili olarak yasada açık bir hüküm bulunmamakla birlikte yasanın yorumundan yerel ombudsman olacak kişilerin en az yargıçların bilimsel kariyer ve diğer özelliklerine sahip olması gerekmektedir (Baylan, 1977: 62). Yerel yönetim ombudsmanlarının görev ve yetkilerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali olanaklara ve personele sahip olması gerekmektedir. Kendilerine yasalarla düzenlenen ve güvenceye alınan bütçeye sahiptirler. Genellikle de yüksek hakim ya da yargıçların aldıkları ücretlerden daha yüksek ücretler almaktadırlar.

Yerel Yönetim Ombudsmanının Görev Konuları ve Görevleri

Ombudsmanların görev konuları ve görevlerinin kapsamı ülkeden ülkeye farklılıklar taşımakta, her ülke kendi ihtiyaçlarına göre ombudsmanın görev tanımını belirlemektedir.

Yerel yönetim ombudsmanlarının görev konusu, genellikle uygulandıkları ülkenin ombudsman kurumundan beklentilerine göre belirlenmektedir. İtalya’da 1970 Yerel yönetim reformu ile bazı yerel yönetimler, bölgelerinde yönetimin iyi işlemesi ve tarafsızlığının sağlanması amacıyla ombudsmanlıklar kurmuşlardır. Her bölge, ombudsmanlık kurumuna bölge yasasına dayanarak değişik bir görev vermiştir. Ombudsmanlar, Emilie-Romagne bölgelerinde vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olmakla görevli iken, Ombrie bölgesinde, vatandaş çıkarlarının korunması amacıyla bölge yönetimlerinin iyi işlemesi ve tarafsızlıklarına katkıda bulunmakla görevlendirilmiştir (Temizel, 1997: 68).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanında olduğu gibi vatandaşları kötü yönetime karşı koruma ile görevlendirilmiş bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu yerel düzeyde uygulayan diğer ülkelerde de, vatandaşların yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri hakkındaki şikayetlerini soruşturmakla ve gerekli inceleme, araştırma ve

denetimleri yapmakla görevlendirilmişlerdir. Yerel yönetim ombudsmanlarının görev konularının daha çok yönetimin kötü işlemesinden kaynaklanan sorunlara çözüm üretmek ve yönetimi iyileştirmek amacıyla yönetime rehberlik yapmak doğrultusunda oluşturulduğu söylenebilir (Baylan, 1977: 60).

Yerel Yönetim Ombudsmanının Yetki Alanları ve Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanları, ulusal veya uluslararası düzeyde görev yapmak üzere oluşturulan ombdsmanlardan farklı olarak, yerel düzeyde (belli bir bölge ya da yerel birimde) görev yapmak üzere oluşturulmakta ve yetki alanları bu çerçevede sınırlandırılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanında genellikle yerel yönetimler ve bunların alt birimleri ile yerel yönetimler tarafından oluşturulan yerel yönetim birlikleri bulunmaktadır. Ülkelerin yerel yönetim yapılarının ve yerel düzeyde hizmet sunan birimlerinin farklılığından doğan nedenlerle yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarında da farklılıklar görülmektedir. İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanlarının yetki alanlarına, Yerel Yönetim Komisyonlarınca belirlenen bölgelerde görev yapan yerel yönetimler ile yerel yönetim birlikleri ve yerel düzeyde görev yapan birçok kurum ve kuruluş girmektedir. Hawaii'de yerel ombudsmanın yetki alanına Hawaii Eyaleti hudutları içindeki bütün yerel yönetimler ile yerel kamu kuruluşları dahil olmaktadır (Baylan, 1977: 60).

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel düzeyde ve daha sınırlı bir alanda görev yapmalarına rağmen ulusal düzeyde görev yapan ombudsmanlar gibi geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlık kurumunu diğer denetim mekanizmalarına göre üstün kılan bağımsızlık ve tarafsızlık ile birlikte geniş yetkilere sahip olma özellikleri, yerel yönetim ombudsmanları için de geçerli olmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları da, yargı kuruluşlarının sahip olduğu yetkilere benzer şekilde yetkilerle donatılmaktadır (Akıncı, 1999: 344).

Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevleri

Ombudsmanlık kurumunun İsveç'te ilk ortaya çıkışından günümüze kadar devam eden tarihi gelişim süreci ve bir çok ülkenin farklı uygulama örnekleri değerlendirildiğinde, genel olarak ombudsmanlık kurumunun, kamu yönetiminin işleyişini izleyerek kamu görevlilerinin keyfi ve hatalı tavır ve tutumları ile hukuka aykırı uygulamalarından kaynaklanan vatandaş şikayetlerini dinlemek, yönetime gerekli tavsiyelerde bulunmak ve izlenecek yolu göstermek gibi önemli işlevleri yerine getirmekte olduğu görülmektedir (Eken, 1998: 135).

Koruma İşlevi: Ombudsmanlar, kurumu uygulayan ülkelerde genellikle vatandaşları kötü yönetime karşı korumak ve sahip oldukları hak ve özgürlükleri güvence altına almak gibi önemli bir işlev üstlenmektedir (Temizel, 1997: 767).Yerel yönetim ombudsmanlarının belki de en önemli işlevlerinden birisi, güçlü ve tek yanlı karar alabilen yerel yönetimlerin keyfi ve kötü yönetimlerine karşı halkı koruyan ve haklarını güvence altına alan bir sistemdir.

Denetim İşlevi: Yönetimin düzenli ve verimli çalışması, yönetilenlerin beklentileri doğrultusunda hizmet üretmesi ve kamuoyunda saygı görmesi sürekli ve etkin bir şekilde denetimle mümkün olmaktadır. (Akıncı, 1999: 292). Yerel yönetim ombudsmanları, kendilerine yapılan şikayet başvuruları üzerine şikayet edilen ilgili yönetim birimlerinde her türlü inceleme ve araştırma yapabilmekte ve aynı zamanda gerekli bilgi ve evraklara ulaşarak denetim işlevini de gerçekleştirmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları, genellikle yetki alanları içindeki kurum ve kuruluşların kendilerinden beklenen hizmetleri iyi yapmadıkları ya da kamu görevlilerinin

yetkilerini kötüye kullandıkları şeklindeki bir yakınma üzerine harekete geçmekte ve gerekli incelemeleri başlatmaktadırlar. Hawaii'de yerel ombudsman, yasalara aykırı gördüğü yönetsel işlem ve eylemleri soruşturma konusu yapabilmek için vatandaşlardan bir şikayet gelmesini beklemek zorunda olmadan kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. Hawaii yerel ombudsmanı, gerekli inceleme ve araştırmaları sonucu konu hakkında yeterli bilgi ve belge sahibi olamadığı kanısına vardığında, şikayet edilen kuruma bir denetleme gezisi düzenleyerek uygun bulduğu kişilerin yeminli ya da yeminsiz olarak sorgularını da yapabilmektedir (Baylan, 1977: 63).

Yönetimi İyileştirme İşlevi: Ombudsmanlık kurumu, yönetimin bütün eylem ve işlemlerinde hukuka dayanarak adalet ilkeleri çerçevesinde davranmaya yöneltmektedir. Aynı zamanda kötü yönetime karşı vatandaşın şikayetleri sonucunda katılımcı bir demokrasi anlayışının yerleşmesine de katkı sağlamaktadır.

Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanlarının çalışma usul ve şekilleri farklılık göstermektedir. Fakat yerel yönetim ombudsmanları sahip oldukları yetki ve görevleri kendilerine verilen yetki çerçevesinde kullanmaktadırlar. Yerel yönetim ombudsmanlarının çalışma usul ve şekilleri ülkeden ülkeye sahip oldukları yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Yerel yönetim ombudsmanları kendilerine gelen şikayetleri herhangi bir maddi fayda sağlamadan yerine getirmektedir. Kendilerine verilen yetki çerçevesindeki konularda görev yapmaktadır.

Yerel Yönetim Ombudsmanı Kararlarının Niteliği

Yerel yönetim ombudsmanlarının kararları, hukuken bağlayıcı bir özelliği bulunmamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları kendi yetki alanına giren konularda, kötü yönetimin nasıl düzeltileceği konusunda ancak tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedirler. Yerel yönetim ombudsmanlarının yönetimin karar ve uygulamaları üzerinde herhangi bir yaptırımları bulunmamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının kararları bağlayıcı olmamasına rağmen kötü yönetimden kaynaklanan uygulamaların düzeltilmesi yönünde, kararların daha iyileştirilmesi için yönetime tavsiyelerde bulunmaktadırlar. Bu tavsiyeler göz önünde bulundurulduğu zaman daha iyi işleyen bir yönetim ortaya çıkacaktır. Ayrıca ombudsmanlar verilen tavsiye kararına uymayan kamu görevlilerini kamuoyuna deşifre edecekleri için, kamu görevlileri bunu düşünüp daha çok dikkat etmektedirler. Kamuoyunda deşifre olmamak için daha dikkatli olmaktadırlar.

4. DÜNYADA YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANI UYGULAMALARI

Ülkelerin halk denetçisinin yetki alanını belirlerken genelde iki sorun ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Birincisi halk denetçisinin bizzat bakanları veya hükümet çalışanlarını denetleyip denetleyemeyeceği; ikincisi de yerel yönetimleri kontrol edip edemeyeceği sorunudur. Denetçinin parlamento ile hükümet arasına girmemesi gerektiği, yerel yönetimlerin de özerk olmaları nedeni ile denetim dışında kalmalarının yararlı olacağı belirtilmiş ve çoğu kez yetkileri bu yönlerden kısıtlanmıştır (Oytan, 1975: 601). Bazı ülkeler ise denetçinin yetki alanını sınırlamamış ve yetki alanlarına neredeyse kamu yönetiminin bütününü dahil etmişlerdir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yönetimlerin seçimle gelmesi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, halkın yerel gereksinimlerinin en iyi şekilde

yerel yönetimlerce gerçekleştirilebileceğine inanç gibi ortak ilkeleri vardır. Yerel yönetimleri güçlendirici ve koruyucu düzenlemeler getirmişlerdir (Keser, 2004: 118).

İsveç: İsveç'te halk denetçisinin denetim alanının tüm kamusal kurumları içine alan bir genişliğe sahip olduğu daha önce belirtilmişti. Yetki alanı içerisinde; sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, devlet yönetiminin merkez ve tarsa örgütleri, yargı örgütü (polis, icra daireleri, hapishaneler, savcılıklar ve mahkemeler) bulunmaktadır. Bu belirleme ile halk denetçisinin yetki alanı dört kısma ayrılmıştır: asker kişiler, yerel yönetimler, yargı görevlileri ve devlet görevlileri (Atay, 1999: 275).

Halk denetçisinin kurulusunu sağlayan 1809 Anayasası metninde açıklık olmadığı için uzun yıllar yerel yönetimler halk denetçisinin denetim alanı dışında kalmıştır. 1957 yılında yapılmış olan geniş çaplı reform öncesine kadar, halk denetçisi yerel yönetimleri denetlemiyordu (Akıncı, 1999: 309). 1957'de eklenen hükümlerle bu alan da yetki kapsamı içine alınmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin özerkliklerini korumak amacıyla bu denetim, sadece yerel yönetim çalışanlarının işlemleri hakkında ve yerel yönetimler düzeyindeki başvuru yollarının tüketilmiş olması halinde yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin karar organları üzerinde Halk Denetçisinin denetim yetkisi yoktur. Sadece üyeler kısmen, görevlerinin gerektirdiği cezai sorumluluktan dolayı denetlenebilirler (Atay, 1999: 275).

Danimarka: Halk denetçisinin denetim alanı sivil ve askeri merkezi hükümet yönetim ile yerel hükümet yönetimini kapsar (TÜSİAD, 1997: 47). Bu neredeyse kamu yönetiminin bütününü kapsayacak kadar geniş bir kapsamdır. Böyle olduğu halde, halk denetçisinin bazı açılardan bu kavramsal alanın daha dar bir bölgesinde isledіği söylenebilir. Örneğin, yerel yönetimler açısından belli ölçüde bir kısıtlama söz konusudur. Yerel yönetimler, Halk Denetçisi (Ombudsman) Kanunu'nun 1. bölüm, 1. ayırımına göre belli koşullarla denetlenebilmektedir (Akıncı, 1999: 321).

Yerel yönetimlerde çalışan kişilerle ilgili olarak, eğer sorun için mülki amirlere başvurulabiliyorsa, yani merkezi yönetimin müdahalesi mümkün kılınmışsa, halk denetçisi ise el atabilmektedir. Halk denetçisinin yakınmayı ele alabilmesi için herhangi bir yerel yönetimin işlemine karsı vesayet denetimi söz konusu olmalıdır. Yerel yönetimler meclisinin, kendi basına bağımsız olarak aldığı kararlara karsı halk denetçisine başvurma olanağı yoktur. Ancak halk denetçisi temel hukuksal menfaatlerin zedelendiğini düşündüğü karar ve işlemler için kendiliğinden harekete geçerek soruşturma başlatabilmektedir. Vesayet denetimine ilişkin bir başvurunun yapılabilmesi için de ortada bir karar bulunması gerekmektedir. Oysa yerel yönetimlerin pek çok etkinliğinde "karar" biçimindeki bir oluşuma rastlanmamaktadır. Örneğin zaman sınırlamasına uyma, personel yönetiminin kötü islemesi, meslek sırrına uymama, iyi yönetim ilkelerini ihlal etme gibi durumlar biçimsel olarak karar seklinde dış dünyaya yansımamakla birlikte bireyin hukuksal yararlarını zedelemektedir. İste burada halk denetçisi ise kendiliğinden el atarak önündeki yasal engeli asmaktadır (Akıncı, 1999: 321). Ayrıca, eğer halk denetçisi olayı kendi inisiyatifi ile incelemeye başlamışsa ve olay maddi kanuni çıkarların ihlalini kapsıyorsa, yerel yönetimler meclisleri de denetlenirler (TÜSİAD, 1997: 48).

İngiltere: İngiltere'de yerel yönetimlerin temel nitelikleri yerel nitelikte hizmet gören kuruluşlar olmaları ve kurumsal yapılarının demokratik olmasıdır. İngiltere'de yerel nitelikte hizmetlerin neler olduğunu yalnız parlamento tanımlar. Bu nedenle İngiliz yerel yönetimi hükümetten çok parlamentoya karsı sorumludur (Fırat, 1997: 119). İngiltere'de bir tarafta adliye mahkemelerinin yetersiz kalması, diğer yandan çoğunluğa dayanan hükümeti desteklemiş

olmak için parlamentonun denetimini isletmemesi yüzünden bazı alanlarda yönetim hiç denetlenemez hale gelmiş ve ulusal halk denetçisi böyle bir ortamda kurulmuştur (Oytan, 1977: 604). Ayrıca İngiltere'de yerel yönetim meclis üyelerinin aynı zamanda yürütme görevi yapıyor olması yerel yönetimler halk denetçisinin kurulmasında temel noktayı oluşturmuştur (Ataman, 1997: 784). İngiltere'de Yerel Yönetimler Halk Denetçisi Kanunu, parlamento komiserinin kurulusundan kısa bir süre sonra, 1974'de kabul edilmiştir. Bu kanun, yerel yönetimler halk denetçisinin atamalarını, yetki alanlarını ve sorumluluklarını belirlemiştir. Bu yasaya göre, yerel yönetimler halk denetçisi tam zamanlı olduğu gibi, kısmi zamanlı çalışmak için de atanabilir. Ayrıca İngiltere'de yerel yönetimler halk denetçisinin çalımsa süresi de parlamento halk denetçisi gibi altmış beş yas sınırına tabidir (Özden, 2004: 564). Yerel Yönetimler Kanunu'nun 23. Maddesine göre; bir komisyon halk denetçisi olarak atanır ve halkın yerel yönetimden kaynaklanan yakınmalarını inceler. İngiltere'de üç, Galler ve İskoçya'da ise birer yerel yönetimler halk denetçiliği kurulmuştur. (Akıncı, 1999: 343). Yerel yönetimler halk denetçileri, gerekli temsili organlara danıştıktan sonra, Çevre Bakanı'nın önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Temizel, 1997: 66). Yetki alanına büyükşehir belediyesi, kent ve il belediye meclisi (köy ve kasaba meclisi hariç) New Towns Komisyonu (sadece konut işlerinden sorumlu), Kentsel Gelişme İdaresi (sadece planlama islerinden sorumlu), konut işleri vakıfları, polis, itfaiye örgütü, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları yönetimi, eğitim başvuru komiteleri girmektedir (Akıncı, 1999: 344).

Halk denetçisinin başlıca amacı, kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizlikle ilgili yakınmaların incelenmesidir. İnceleme, yakınanın hakkının uygun bir biçimde yerine getirilmesini ve yönetimin iyileştirilmesini sağlamaya yöneliktir (Temizel, 1997: 67). Bir işlemin hukuk dışı olması, yakınma için yeterli görülmemektedir. Halk denetçisine başvurmadan önce, olanaklı olan başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir (Akıncı, 1999: 344).

İlk aşamada vatandaş bağlı bulunduğu bölüm çalışanına başvurusunu yapar ve bu yakınma yirmi sekiz gün içerisinde yanıtlandırılır. Vatandaş sorununun çözümünden hoşnut kalmazsa, bu defa ikinci aşamada ilgili bölüm başkanına yakınması gönderilir. Burada, yine yirmi sekiz gün içerisinde yakınma yanıtlanır. Vatandaş hala çözümden hoşnut değilse, yakınması Genel Sekreterliğe gönderilir. Burada da yanıt süresi yirmi sekiz gündür. Genel Sekreterlik de yakınmayı değerlendirerek bir çözüm yolu önerir. Vatandaş bu çözümden hoşnut değilse yerel yönetimler halk denetçisine başvurabilecektir (Özden, 2004: 565).

Yakınmalar halk denetçisine bir yürütme kurulu üyesi tarafından havale edilir. Yerel yönetimler halk denetçisi işlemin öğrenildiği tarihle kendisine başvuru tarihi arasında on iki aydan fazla bir zaman geçmiş, sorun daha önce bir mahkemeye, bağımsız yargıçlar kuruluna veya bakana götürülmüş, yakınma o bölgede yasayan herkesi ilgilendiren genel bir sorunla veya ticari bir sorunla ilgili ise dilekçeyi reddetmektedir (Akıncı, 1999: 344). Yakınma acilse ve mevcut durum daha kötüye gidiyorsa, durum ne olursa olsun yerel yönetimler halk denetçisi soruşturmayı kabul edebilir. Önkoşullar açısından bir engel yoksa yerel yönetimler halk denetçisi başvuru konusunu araştırmak üzere bir yetkiliyi görevlendirmektedir. Denetçi, yönetimden konu ile ilgili görüş alabilmekte, mahkemelerle aynı yetkiyi kullanarak bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir. Dosya olgunlaştıktan sonra kendi gözlem ve izlenimleri doğrultusunda bir sonuca varmaktadır. Olayda kötü yönetime ilişkin bir bulguya ve aynı zamanda bunun sonucu bir zarar belirtisine rastlandığında vardığı değerlendirmeyi ilgili

yönetime bildirmektedir. Yerel yönetimler halk denetçisinin bu değerlendirmesi doğrultusunda ilsem yaparak verilen bir zarar söz konusu ise bu da giderilmektedir (Akıncı, 1999: 344).

Fransa ve İtalya: Fransız halk denetçisi, yerel yönetimler ve yerel yönetimler birlikleri de dahil olmak üzere kamu yönetiminin tüm alanlarında yetkilidir (Atay, 1999: 285). Sadece İsveç, Finlandiya ve Danimarka halk denetçileri böyle geniş ve genel bir yetki ile donatılmışlardır (Oytan, 1977: 621). Buna rağmen, Paris Belediye Başkanınca sadece Paris Belediyesi'nde yetkili olmak üzere bir halk denetçisi atanmış ve kendisine halk denetçisinin görevlerine benzer görevler verilmiştir. Çalışma koşullarının iyiliğine karsın yasal dayanağı ve güvencesi olmayan bir kişinin uluslararası ölçülere göre bağımsız bir halk denetçisi olarak kabulü olanaksız olarak değerlendirilmektedir (Temizel, 1997: 66).

İtalya'da ise merkezi düzeyde görev yapan bir halk denetçisi yanında, bölge halk denetçileri de faaliyette bulunmaktadır. İtalya'da bölge halk denetçileri (Toplum Koruyucuları) kamu otoriteleri ile yurttaşlar arasında iyi iliksilerin yerleşmesini amaçlayan 1970 Yerel Yönetimler Reformu ile doğmuştur. İtalya'da halk denetçilerinin oluşturulması İtalyan Anayasası'nın 123. Maddesinden kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın 123. maddesine göre, her bölgenin bölge meclislerinde tartışılarak karara bağlanan ve kanun ile onaylanan bir statüsü bulunmaktadır. Bu madde İtalyan yerel yönetimlerine örgütlenme bağımsızlığı tanımaktadır. Yerel yönetimlerden bazıları bu olanaktan yararlanarak bölgelerinde Anayasanın 97. maddesi çerçevesinde, yönetimin iyi işlemesi ve tarafsızlığının sağlanması gereklerine yanıt verebilmek amacıyla halk denetçilikleri kurmuşlardır. Bölge halk denetçilerinin kurulmasında, kurumun görevlerini belirleyen ortak bir tanım kullanılmamıştır. Her bölge, kuruma Bölge Kanununa dayanarak değişik bir görev vermiştir (Temizel, 1997: 67).

Bununla beraber, kurum gerçek işlevini uygulamada kazanmış, başlangıçtaki yetkilerini artırmış ve on yıllık bir deneyimden sonra kanunlarını hazırlayarak Cumhuriyet Parlamentosu'nda onaylatmıştır. Onaylanan bu kanunlarda her bölge kurumun işlevini değişik tanımlamıştır. Bazı bölgelerde bu işlev, vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olmak, bazı bölgelerde ise vatandaş çıkarlarının korunması amacıyla bölge yönetimlerinin iyi islemesi ve tarafsızlıklarına katkıda bulunmak olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamalarla kurum bağımsız fakat aynı zamanda bölgesel yönetsel yapıya kendini uydurmuş, vatandaşlarla yönetim arasında tarafsızlık garantisi sunan bir organ olarak ortaya çıkmıştır (Temizel, 1997: 68).

ABD – Kanada: Özellikle Danimarka tarafından benimsendikten sonra Anglo-Amerikan ülkelerinde halk denetçisine duyulan ilgi, hızla artmaya başlamıştır. Bu kurumun ABD ve Kanada'da eyaletler düzeyinde uygulanmasıyla, daha alt düzeydeki birimler de benzer çabalara girişmişlerdir. Anglo-Amerikan halk denetçileri kuruluşları arasında iki grup göze çarpmaktadır. Bunlar ulusal düzeyde halk denetçileri ve yerel yönetimler halk denetçileridir. Yerel yönetimler halk denetçisi kurulusu ile kastedilen, ABD ve Kanada'da örnekleri görülen eyalet veya il halk denetçisidir ki, bunların görev ve yetkileri kendilerine güç veren yerel yönetimlerin yetki alanı ile sınırlı olup, örneğin federal yönetimin idari eylem ve işlemlerini denetlemeye kadar uzanmaz (Baylan, 1978: 49-50).

Anglo-Amerikan ülkelerinin ortak özelliği resmi ya da gayrı resmi tüm kuruluşlar tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde güçlü bir merkezi otoritenin bulunmamasıdır. Yerinden yönetim düşüncesi bu ülkelerde öylesine güçlüdür ki, hiçbir Anglo-Amerikan halk denetçisine kentlerdeki kamu hizmetlerinin büyük kısmından sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi verilmemiştir. Bu hizmetlerin yasama organı ve dolayısıyla halk

adına denetlenmesi gereğini benimseyen Quebec eyaletinde bir belediye kendine özgü bir halk denetçisi geliştirmeyi tercih etmiştir. Hawaii'de de merkezi idarenin bazı taşra kuruluşları denetim sınırları içine alınırken, belediyeler kapsam dışında bırakılmıştır. Bu ülkeler dışında Tanzanya Birleşik Cumhuriyeti, Yeni Zelanda, Arjantin, Finlandiya ve Norveç halk denetçilerinin de yetki alanına yerel yönetimler girmektedir (Atay, 1999: 285; Akıncı, 1999: 352).

5.YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, yerel ortak gereksinimlerden kaynaklanan yerel hizmetlerdeki yetersizlikleri ve aksaklıkları gidermek, yerel yönetimlerin çağdaş ve akılcı bir anlayışla örgütlenmesini sağlamak ve günün şart ve gereksinimlerine göre yeniden düzenlemektir (Önen, 2004: 581). Ombudsmanlık kurumunun birçok ülkede farklı türlerde kabul görmesine ve başarılı uygulamalarına rağmen, Türkiye'de ombudsmanlık kurumu oluşturulmasına yönelik belirli noktalarda eleştiriler bulunmaktadır. Yönetsel yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna ihtiyaç olmadığı, yargı sürecini daha da uzatacağı, kurumun yönetim üzerinde bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olmadığı, Türkiye'de yeterince denetim birimi ve kurumun bulunması nedeniyle ayrıca ombudsmana gerek duyulmadığı ileri sürülmektedir (Akın, 1998: 537-541).

Türkiye'de yerel yönetimlerin denetiminde ve yönetimin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların şikayetlerinin değerlendirilmesinde yetkili kılınacak yerel yönetim ombudsmanı oluşturmaya gerek olup olmadığının ortaya konulabilmesi için, öncelikle yerel yönetimlerin mevcut durumda etkili ve verimli şekilde denetlenip denetlenmediğinin ve ortaya çıkan sorunların belirlenmesi önem taşımaktadır.

Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin siyasi denetimi, genellikle yasama organı tarafından hükümet ve yönetimin denetlenmesi sırasında ve dolaylı şekilde yapılmaktadır. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin seçimle gelen organları da yerel yönetimler üzerinde siyasi denetim yapmaktadır. Toplumsal ve ekonomik gelişmeler sonucunda devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik bakımından artması, parlamentonun iş hacmini genişletmekte, parlamento kendisine yönelen taleplere cevap vermede yetersiz kalmaktadır. Parlamento üyeleri, haklarında yeterince bilgi sahibi olmadıkları alanlarda kurallar koymak, kararlar üretmek ve politika yapmak ve uygulanmasını denetlemek zorunda kalmakta, dolayısıyla da, kendilerinden beklenen hizmetleri etkin şekilde yerine getirememektedir (Turan, 2000: 15-16). Çoğu zaman, milletvekillerinin parti disiplini içinde çalışmaları, bireysel hareket etmekte güçlük çekmeleri, parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki otoriteleri gibi birçok etken, milletvekilleri ve Meclis içerisindeki komisyonlar üzerinde etkisini göstermekte ve bu durum, yürütme gücü üzerindeki yasama denetiminin çalıştırılmasını engelleyerek yürütmenin güç kazanmasına katkıda bulunmaktadır. Böylelikle güçlenen yürütme gücü sonucunda, parlamentonun denetim fonksiyonunu yerine getirmesi güçleşmektedir. Parlamentonun hükümeti ve yönetimi denetlemede ortaya çıkan yetersizliği, dolaylı olarak yerel yönetimler üzerindeki siyasi denetimi de zayıflatmaktadır (Özer, 2000: 50).

Parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti ya da partiler, parti disiplininin de etkisiyle denetim mekanizmalarının işletilmesini kontrolü altında tutmaktadır. Sözlü ve yazılı soru sorma alanında, iktidar partileri, hükümeti zor durumda bırakacak sorulardan kaçınmakta,

bakanlar, muhalefet partilerinden gelen sorulara doyurucu cevap vermekten kaçınmaktadırlar (Turan, 1978: 15-23). Genel sorunların tartışıldığı, milletvekillerinin ve kamuoyunun bilgilendirildiği genel görüşme yöntemine genellikle siyasi sonuç doğurmadığı için fazla rağbet gösterilmemesi, devlet sırları ile ticari sırların meclis araştırması kapsamı dışında bırakılması ile araştırma komisyonlarının ilgili kişi ya da kuruluşlardan çoğu zaman tam bilgi almasını engellemesi durumları da yine önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır (Özer, 1999: 106-107). Meclis soruşturması ve hükümet hakkında gensoru açılması da, tamamıyla parti disiplini esasına göre belirlenmekte ve parti disiplini, iktidar partilerinin hükümeti ve yönetimi denetlemekte kullanabilecekleri imkanları sınırlamaktadır (Turan, 1978: 19). Tüm belirtilen bu nedenlerden dolayı, Meclis, hükümet ve yönetim üzerinde dolayısıyla da yerel yönetimler üzerinde etkin bir şekilde siyasi denetim yapamamaktadır.

Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada önemli araçlardan birisi olan baskı grupları, çoğu zaman kendi menfaatleri doğrultusunda ve tek yanlı davranışlarla kendi mensup ve taraftarlarını korumaya çalışmaktadırlar. Bununla birlikte, her alanda bir meslek kuruluşunun olması ve herkesin bu meslek kuruluşlarına üye olması mümkün olmamakta, örgütsüz bireylerin hakları yönetime karşı korumasız kalmaktadır. Dolayısıyla, baskı grupları, kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada yetersiz kalmaktadır (Karaman, 1995: 12).

Kitle iletişim araçlarının, halkı bilgilendirirken bilgi kaynaklarına ulaşımı ve bilginin halka veriliş tarzı önemli olmaktadır. Halka verilen bilgi ve haberlerin yüzeysel, dar ve propaganda yüklü olması, kamuoyunu yanlış bilgilendirebileceği ve yönlendirebileceği gibi taraflı bir şekilde de harekete geçirebilecektir (Michael, 1998: 231). Kitle iletişim araçlarının belirli baskı gruplarının elinde olması gibi nedenlerle her zaman için bu risk olmaktadır. Böyle olunca kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olarak yayın yaptıklarını belirli istisnalar dışında söylemek oldukça zordur. Bunlar sonucunda kamuoyunun yanlış bilgilerle oluşmasına ve yönlendirilmesine neden olunmakta ve kamuoyu denetimi etkin ve verimli şekilde gerçekleşmemektedir. Kamuoyu denetiminin işlerlik kazanması ve etkili olabilmesi için, kitle iletişim araçlarının bağımsız ve tarafsız olması yanında, bu araçları elinde bulunduranların yönetsel hataları açığa çıkarmada gerekli ve yeterli bilgi birikimine sahip olmaları da gerekmektedir. Ancak, bu kişilerin çoğu zaman böylesine bilgi birikimine sahip olmadıkları ve yönetsel hataların toplumdan gereken tepkiyi görecek şekilde ortaya çıkmasını sağlayamadıkları görülmektedir (Temizel, 1997: 33). Özelikle, yerel düzeyde hizmet veren yerel basın, ekonomik sıkıntılar, vasıflı eleman çalıştıramama, teknik malzeme yokluğu gibi birçok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır (Vural, 1996: 1066). Bu sorunlar içinde bulunan yerel basının, eğitim düzeyinin genellikle düşük olduğu yerlerde halka haber ve bilgi akışını etkin şekilde gerçekleştirmesi, yerel kamuoyunu oluşturması ve etkili bir denetim gerçekleştirmesi mümkün olmamaktadır.

Yerel yönetimlerin kamuoyunca denetlenmesinde yönetimde açıklık ve katılım, etkili birer araç olarak ortaya çıkmaktadır. Halkın, yerel yönetimlerin karar ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olması, onları etkilemesi ve denetlemesi için, yerel yönetimlerin faaliyetlerini kamuoyuna açıkça aksettirmesi ve katılım kanallarını açık tutması gerekmektedir. Ancak, yönetimde açıklık ve katılım imkanlarının mevcut olması tek başına yeterli olmamaktadır. Yönetimde açıklık ve katılım imkanlarının mevcut olması yanında, oldukça gelişmiş bir

yurttaşlık duygusu, kentlilik kültürü ve bilinci, halkın yerel yönetimlere etkili bir biçimde katılmasının ön koşulu olmaktadır (Aktan, 1974: 111). Halkın, belediye meclisi toplantılarına ilgisiz kaldığı, toplantılara çok düşük oranlarda katıldığı, yapılan araştırmalarda ortaya çıkmaktadır (Geray, 1994: 72).

Türkiye'de yerel yönetimlerde, gelişmiş, yaygın ve sağlıklı kamuoyu denetiminin olmadığı gibi, kurumsallaşmış bir demokratik ve bürokratik kültür geleneğinin bulunmadığı da ileri sürülmektedir (Uluğ, 2004: 21). Bu durum, daha öncede ifade edildiği gibi yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasının tek başına yeterli olmadığını, halkın yeterli düzeyde eğitilmesinin ve bilinçli kent kültürüne sahip kılınmasının önemini ortaya koymaktadır.

Yerel Yönetimlerin Yargı Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin yargısal denetimi, hem bireyleri yerel yönetimlerin hukuka aykırı işlem ve uygulamalara karşı korumakta hem de yerel yönetimleri merkezi yönetimin hukuka aykırı işlem ve uygulamalara karşı korumaktadır.

Yargı süreci, en az bir yıldan önce karar verilemeyen temyiz ve kararın düzeltilmesi aşamaları da düşünüldüğünde, iki-üç, bazen daha uzun sürede neticelenemeyen davalar nedeniyle, adaletin geç tecellisi sonucu adaletsiz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Ürün, 1997: 148-149).

İdare mahkemelerinde ortaya çıkan bu durum, benzer şekilde Sayıştay için de geçerli olmaktadır. Sayıştay ilamlarının infazı, denetim aşamasından sonra ortalama 4-5 yıllık bir zaman almaktadır (İnan, 1997: 374). Yerel Yönetimler açısından bu durum, işlem ve eylemlerin aksamasına, etkisizleşmesine sebep olduğu gibi, bireyler açısından da yargısal denetime olan güvenin zayıflamasına sebep olmaktadır. Yargı denetimi, yargı sürecinin fazla biçimsel olması ve biçimsel koşulları bilmeyen ya da gerektiği şekilde yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle de eleştirilmektedir. Ayrıca, yargı denetimi, yargı süreci boyunca yapılan masraflar (Avukatlık ücreti, harçlar ve diğer giderler) ve davaların kaybedilmesi durumunda dava masrafları yüzünden oldukça pahalı bir yol olmakta ve bu nedenle bireyler yargı yoluna başvurmaktan dahi kaçınabilmektedirler (Temizel, 1997: 26-27). Yavaş işleyen ve masraflı olan bir denetim yolu ise, bireyler tarafından fazla tercih edilen bir çözüm yolu olmamaktadır.

Yerel Yönetimlerin Yönetsel Denetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar

Yerel yönetimlerin iç yönetsel denetimi, öncelikle, hiyerarşik denetim ve iç denetçilerce yapılan denetim şeklinde gerçekleşmektedir. Hiyerarşik denetimde, her yönetici eyleminden dolayı üstüne karşı sorumlu olmakta ve astının eylemini denetlemektedir. Hiyerarşik denetimin, yönetimin kendi elemanlarınca yürütülmesi ve yönetimin hem denetleyen hem de denetlenen durumunda bulunması nedeniyle, gerçek bir denetim sayılmayacağı ileri sürülmektedir (Örnek, 1998: 241). Hiyerarşik kademe içerisinde astlar tarafından yapılan eylem ve işlemler, üstlerin emirlerine uygun olarak ya da en azından bilgisi dahilinde yapılmaktadır. Bu nedenle, üstler, yapılan eylem ve işlemlerden doğacak sorumlulukta denetim görevlerini aksatmış olmaları nedeniyle kendi paylarının da olduğunu düşündükleri için, astlarını koruma ön yargısıyla hareket etme eğiliminde olmaktadırlar (Baylan, 1977: 247-248). Dolayısıyla, hiyerarşik şikayet ve denetim mekanizması, bu ve benzeri nedenlerle etkili bir şekilde işlememektedir. Denetim elemanı kadrolarına personel alımında ve yükseltilmesinde çoğu kez liyakat ilkesine uyulmaması, denetim birimlerinde hizmet içi eğitime gereken önemin verilmemesi, denetim

birimlerinin üretkenliklerini ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemekte, kurum içindeki ağırlık ve saygınlıklarını kaybetmelerine neden olmaktadır. Denetim birimlerince hazırlanan inceleme, araştırma, denetim ve hatta soruşturma raporları, ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeterli ölçüde değerlendirilmemekte, bu durum ise denetimin amacına ulaşmasına engel olmaktadır (Çulpan, 1980: 42).

Bununla birlikte, denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi amaç ve tercihler için kullanılması, yönetsel denetim kuruluşlarının siyasal iktidarların baskılarına maruz kalması, denetim sisteminin ve denetim elemanlarının sorunlarını daha da artırmaktadır (Dinçer, 2003: 104). Denetim sisteminin siyasi etkilere açık olması, aynı zamanda denetimin etkinlik ve verimliliğini de önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Yerel yönetim meclisleri ve bu meclislerin oluşturduğu denetim komisyonlarının, yerel yönetimlerin yönetsel ve mali işlemleri üzerinde gerçekleştirdiği iç yönetsel denetim de fazla etkili olmamaktadır. Yerel meclislerin bu denetimleri tam bir tarafsızlık içinde yapmalarının zorluğu, denetimde bulunan yerel meclis üyelerinin denetim tekniği açısından deneyimlerinin yeterli olmayışı ve denetim için gerekli olan mevzuat, iletişim ve bilgi yetersizliği gibi nedenler, önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır (Doğanyiğit, 1995: 4).

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet denetiminin, bu kuruluşların bütçe ve personeli bakımından kaldırılmış olduğu, meclis kararları üzerinde ise yargı denetimini harekete geçirme şekline dönüştüğü savunulmaktadır (Güler, 2004: 31).Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet denetimi, tamamen kaldırılmamakla birlikte önemli ölçüde hafiflemiştir. Vesayet denetiminin hafifletilmesi ve teftiş kurullarının kaldırılması ile birlikte, bu alanlarda araştırma, inceleme, denetim ve soruşturma ile ilgili ortaya çıkan boşlukların doldurulması önemli bir sorun teşkil etmektedir. Dış denetimle görevli olan Sayıştay'ın ise, sayıları üç binin üzerinde olan yerel yönetimleri hukuka uygunluk, mali ve performans bakımından ve çok boyutlu olarak denetlemeyi başarabilmesi olası görülmemektedir (Akdoğan, 2004: 28).

Yerel Yönetimlerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Artış

Son yıllarda yerel, ulusal ve küresel boyutlarda olmak üzere ortaya çıkan ve hızlı bir şekilde yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışının da değişmesine, kapsamının ve sınırlarının belirsizleşmesine yol açmıştır. Daha önce kamu hizmeti olarak kabul edilmeyen bir hizmet alanının kamu hizmeti olarak algılandığı, önemli kamu hizmeti olarak kabul edilen bazı hizmetlerin ise, bugün artık kamu hizmeti olarak kabul edilmediği görülmektedir (Aykaç, 2002: 15).

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler, yerel nitelikli ve özellikle yerel halkın yararlandıkları günlük hizmetlerdir (Kavruk, 2002: 269). Hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev bölüşümünü, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün değildir. Hizmetlerin paylaşımı, yönetimler arasında her ülkenin anayasal düzenine, ekonomik ve sosyal gereklerine ve geleneklerine göre değişik biçimlerde yapılmıştır ve zaman içinde değişikliklere uğramıştır (Nadaroğlu, 1994: 74). Türkiye'de merkezi yönetim, esas itibariyle merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde ulusal birlik ve bütünlük bakımından yarar bulunan adalet, milli savunma, genel güvenlik ve dış politika hizmetleri ile yerel nitelikte olmayan görevleri yürütmesi gerekirken, daha önce il özel yönetimleri ve belediyelere ait olan birçok yerel

nitelikteki hizmeti devralmış, yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımında uzun yıllar hiç de cömert davranmamıştır (DPT, 1994: 39).

İl özel idarelerini ve belediyeleri düzenleyen kanunlarda, il özel idarelerinin ve belediyelerin görev ve yetkileri belirtilirken, ayrıntılı bir liste olmamakla birlikte, başlıca hizmet alanlarının, görev kümeleri olarak yer aldığı görülmektedir (Keleş, 2006: 230). Belediyelere, Belediye Kanunu ile tanınan, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapmak veya yaptırmak görev ve yetkisi ise kaldırılmıştır. Ancak, il özel idareleri ve belediyeler, yetki alanları içerisinde mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak yetkisine ve imtiyazına sahip bulunmaktadır. Yerel yönetimlere verilen bu görev ve yetkilere dayalı olarak yürütülecek hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması kuralı getirilerek "subsidiarite" ilkesi uygulamaya geçirilmiştir.

6. TÜRKİYE'DE OLUŞTURULACAK BİR YEREL YÖNETİM OMBUDSMANININ SAĞLAYABİLECEĞİ YARARLAR

Yerel yönetimlerin parlamento tarafından yapılan siyasi denetimi, denetimin dolaylı şekilde yapılması ve milletvekillerinin parti disiplini içinde hareket etmeleri nedeniyle etkin olmamakta, TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan müracaatlar ve alınan sonuçlar ise sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimlerin siyasi denetiminde ortaya çıkan bu sorunların çözümlenmesinde ve siyasi denetimin daha işlevsel hale getirilmesinde yerel yönetim ombudsmanının olumlu katkıları olabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, öncelikle, bağımsız ve tarafsız bir denetim organı olarak, araştırma, inceleme ve denetim faaliyetleri sonucunda elde ettiği bulguları içeren yıllık veya özel raporları kamuoyuna açıklayarak yönetimde ortaya çıkan kötü yönetim örneklerini siyasi denetim mekanizmalarının bilgisine ve dikkatine sunabilir. Bu yolla, yerel yönetimlerle ilgili uygulamalardan haberdar olan parlamentonun siyasi denetim yollarını daha işlevsel olarak kullanabilmesi sağlanabilir.

Ombudsmanlık kurumunun en belirgin faaliyetlerinden birisi, şikayet üzerine veya kendiliğinden yönetimin işlem ve eylemleri üzerinde yaptığı inceleme, araştırma ve denetimleri sonucu hazırladığı raporları kamuoyunun bilgisine sunmasıdır. Ombudsman, raporlarını kamuoyu ile paylaşarak yönetim üzerinde doğrudan bağlayıcı olmayan kararlarını kamuoyu baskısı ile etkili hale getirmeye, kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışmaktadır. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı, kamuoyunun oluşmasında ve yönlendirilmesinde doğrudan kişisel katkılar sağlayabileceği gibi, kamuoyunun oluşmasında ve denetiminde etkili olan araçlara bir nevi danışmanlık ve rehberlik yaparak dolaylı şekilde de yararlı olabilecektir (Eroğlu, 2004: 557).

Yerel yönetim ombudsmanı, yönetim ile halk arasında yönetimin faaliyetleriyle ilgili bilgi akışının sağlanmasında aktif bir rol üstlenerek, kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi önünde bir engel oluşturabilir. Kitle iletişim araçlarının çoğu kez bazı sermaye gruplarının veya baskı gruplarının güdümünde ve onların lehinde yayın yaparak, kamuoyunun yanlış oluşmasına ve yönlendirilmesine neden oldukları görülmektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, bağımsız ve tarafsız olarak halka doğru haber ve bilgi akışını sağlayabileceği gibi, kitle iletişim araçlarının da doğru bilgilendirilmesini sağlayabilir. Dolayısıyla, yerel yönetim ombudsmanı, kamuoyunun doğru bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesine aracılık ederek, kamuoyunun doğru oluşmasını ve yönetimi daha etkin bir şekilde denetlemesini sağlayabilir.

Yargı denetimi, fazlaca şekil şartlarına bağlı ve pahalı bir yol olması nedeniyle, yönetilenler tarafından haklı oldukları durumlarda bile tercih edilmemekte, bu durum ise, yönetimdeki bürokratik hastalıkları her geçen gün daha da artırmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, yönetilenlerce kolay ulaşılabilir ve şekil şartları gerektirmeyen, hiçbir masraf istemeyen bir yol olarak, anlaşmazlıkların çözümlenmesinde ve yargı yükünün azaltılmasında yargı kuruluşlarının önemli bir yardımcısı olabilir.

Yargı denetiminin bütün üstünlüklerine rağmen yavaş işleyen bir süreç olması, onun etkinliğini azaltmakta ve yönetilenler kadar yönetim için de yargısal denetime olan güven zayıflamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanı, uzun süre devam eden ve etkinliği azalan yargı denetimi yerine, uyuşmazlıkları çok kısa süre içerisinde çözümleyerek, yönetimin aksamasını önleyebileceği gibi yönetilenler için de bir güvence oluşturabilir. Oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanının anlaşmazlıkları çözümleme süresi, mümkün olduğu kadar kısa tutularak yönetimin ve yönetilenlerin ortaya çıkacak olası mağduriyetleri azaltılabilir. Dolayısıyla, yargı denetimine gidecek uyuşmazlıkların sayısı azaltılarak, yargı denetiminin etkinliğinin arttırılması ve yargı denetimine olan güvenin tekrar kazanılması mümkün olabilir (Özden, 2004: 569).

Yargı denetimi, yönetsel işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlı bir denetim şekli olup, yönetsel işlem ve eylemlerin yerindeliği denetim dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla, hukuka uygun işlem ve eylemler, yönetilenler açısından zarar doğursa bile yargı yerlerinin bunlara müdahale etmesi ve yönetimi tazminata mahkum etmesi söz konusu olmamaktadır (Keneş, 1997: 791).

Yerel yönetim ombusmanı, yerel yönetimlerin yönetsel denetiminde ortaya çıkan sorunların aşılması ve yönetsel denetimin daha etkili kullanılmasında da önemli roller üstlenebilir. Öncelikle, yönetim içinde gerçekleşen ve yönetimin kendi elemanlarınca yapılan iç denetimin, daha etkili olabilmesi ve astlarını koruma güdüsü ile hareket eden yöneticilerin baskı altında tutulabilmesi için, yerel yönetim ombudsmanı gibi bir mekanizmanın varlığı etkili olabilir (Erhürman, 1998: 345).

Yerel yönetim ombudsmanı, uzman kişiliği ile yapacağı araştırma, inceleme ve denetimler sonucunda, yönetimde gördüğü hataların düzeltilmesi için önerilerde bulunarak, kötü yönetimin ne olduğu konusunda belirli bir anlayışın yerleşmesini, yerel yönetimlerin sadece hukuka uygun değil aynı zamanda hakkaniyete ve ahlaka uygun işlem ve eylemlerde bulunmasını sağlayabilir (Alada, 1993: 79-83).

Yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerde yönetime katılma kanallarını güçlendirerek katılmalı yönetimi sağlayabilir. Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler hizmetlerinin geliştirilmesine yardımcı olarak, bu kuruluşların daha şeffaf ve halka açık olmasını sağlayabilir. Yerel yönetim ombudsmanı ve kamuoyu tarafından sürekli olarak denetlenme beklentisiyle daha dikkatli davranmak zorunda kalacak olan memurların, kötü yönetim uygulamaları azaltılabilir. Yerel yönetim ombudsmanı, yapacağı araştırmalarla gerçekleri ortaya çıkararak yaygın yolsuzluk söylentilerini ortadan kaldırabilir ve siyasal kayırmacılığın önlenmesine yardımcı olabilir (Tekeli, 2003: 14).

7. GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye son yıllarda yaşanan değişim ve dönüşümle beraber, çıkarılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki aktarma yoluna gitmiştir. Bu artan yetki ve sorumlulukla beraber yerel yönetimler daha çok hizmet sunmak, daha çok hakkaniyete ve adalet ilkelerine dikkat etmek zorunda kalmıştır. Bu nedenle yerel yönetimlerin verilen bu yetki ve kaynakları daha etkin ve verimli bir şekilde kullanmalarının etkili bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde aktarılan bu yetki ve verilen kaynaklar israf edilmekte, yerinde kullanılmamaktadır. Ülkemizde yargı denetimi, yavaş işlemesi, pahalı olması, çok fazla şekle bağımlı olması gibi nedenlerle çok fazla eleştirilmekte ve yeterli bulunmamaktadır. Etkili bir şekilde denetlenememeleri sonucu siyasal baskılara da maruz kalmaktadır. Bu nedenle oluşturulacak bir yerel yönetimler ombudsmanı hem halkın kötü yönetime karşı korunmasını, hem de halkın katılımını sağlayarak yerel demokrasinin geliştirilmesini sağlamaktadır. Burada yerel yönetimler ombudsmanının sahip olduğu kişilik özellikleri, bilgisi, görgüsü ve tecrübesi oranında başarı sağlanacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı, hızlı ve masrafsız, kolayca ulaşılabilen ve şekil şartlarına bağlı olmadan çalışan bir denetim mekanizması olarak, yargı denetiminin iş yükünün azaltılmasında önemli katkılar sağlayabilecektir. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanı, hukuka uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimi de yaparak, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin halkın beklentileri doğrultusunda gerçekleşmesine de zemin hazırlayabilecektir. Bütün bunların yanında halkı kötü yönetime karşı koruyarak yönetimin iyileştirilmesi yönünde vereceği tavsiye kararları yönetimin iyileşmesini sağlayacaktır. Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması ile birlikte, yerel yönetimlerin denetiminde bütün sorunların ortadan kalkması, kötü yönetimin tamamen önlenmesi ve yönetimin iyileştirilmesi beklenilmemelidir. Yerel yönetim ombudsmanı, elinde sihirli değnekle dolaşıp bütün sorunları çözen, dertlere deva bir makam veya kişi olarak görülmemelidir. Yerel yönetimlerde sorunlar her zaman vardır ve olacaktır. Uygulandığı ülkelerde de yerel yönetimlerde bütün sorunları çözmüş değildir. Ancak, yerel yönetim ombudsmanının zamanla yönetilenler ve yerel yönetimlerce benimsenmesi, desteklenmesi ile, etkisinin ve öneminin artması, beklentileri daha iyi karşılaması mümkün olabilecektir.

KAYNAKLAR

AKINCI, Müslüm, (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombusdman**, İstanbul, Beta Yayımcılık.

AKDOĞAN, A. Argun, (2004),“Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 4, Aralık.

AKIN, Cengiz, (1998), “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin

Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 421, Aralık.

AKTAN, Tahir, (1974), “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, Haziran.

ALADA, Adalet Bayramoğlu, (1993), **Yerel Yönetim ve Ahlak**, İstanbul, Toplu Konut- IULA EMME Yayını.

ATAY, Cevdet, (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, İstanbul, Alfa Yayını, 2. Baskı.

ATAMAN, Taykan, (1997), "Ombudsman ve Temiz Toplum", **Yeni Türkiye Dergisi,** Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan.

AVŞAR, Zakir, (1999), **Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayını

AYKAÇ, Burhan, (2002), "21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi,** Özel Sayı, Cilt 4, Sayı 2.

BABÜROĞLU, Oğuz, HATİBOĞLU, Nevra, (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi)**

Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

BAYLAN, Ömer, (1977), "Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı 48.

BAYLAN, Ömer, (1978), **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formulü**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını.

ÇULPAN, Refik, (1980), "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, Haziran.

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet, (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1**, Ankara, Başbakanlık Yayını, Ekim 2003.

DOĞANYİĞİT Sadettin, (1995), "Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 18, Temmuz-Eylül.

EKEN, Musa, (1998), "Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", ed. Davut Dursun, Hazma Al, **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, İstanbul, İlke Yayınları, No 24.

ERHÜRMAN, Tufan, (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 49, Sayı 1-4.

ERHÜRMAN, Tufan, (1998), "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 3, Eylül.

EROĞLU, Hacer Tuğba, (2004), "Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk

Denetçiliği (Ombudsmanlık)", **Yerel Yönetimler Kongresi**, Biga/Çanakkale, 3-4 Aralık.

FIRAT, Serap, (1997), "AB Sürecinde Türkiye'deki Metropolitan Alan Yerel Yönetimlerinin

Değerlendirilmesi", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,** Gazi Üniversitesi Siyasal Bilgiler Enstitüsü.

GERAY, Cevat, HAMAMCI, Can, (1994), **Belediyecilik Eğitimi**, Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi 2.

GÜLER, Birgül Ayman, (2004), “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme” **Türk-İş**, Ocak- Şubat, Sayı 359.

İNAN, Atilla, (1997), “Yurdumuzda Yerel Yönetimlerin Denetimi ile ilgili Bazı Sorunlar” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 620, Haziran-Temmuz.

KARAMAN, Zerrin Toprak, (1995), “Kent Yönetiminde Baskı Gruplarının Etkinliği ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun 26’ncı Maddesinin Düşündürdükleri” **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart, Sayı 16.

KAVRUK, Hikmet, (2002), **Anakent’e Bakış: Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Ankara, Hizmet İş Sendikası Yayını, 2002.

KELEŞ, Ruşen,(2006), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5. bs., İstanbul, Cem Yayınevi

KENEŞ, Bülent, (1997), “Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?”, **Yeni Türkiye Dergisi,** 97/13.

KESER, Hasan (2004), “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Yerel Yönetimler Kongresi**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale.

MICHAEL, A. Milburn, (1998), **Sosyal Psikolojik Açıdan Kamuoyu ve Siyaset**, çev. Ali Dönmez, Veli Duyan, 1. bs., Ankara, İmge Kitapevi Yayınları.

MIHÇIOĞLU, Cemal (1987), **Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri,** “Ankara Üniversitesi’nin kurulusunun 40.yılına armagan”, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını.

NADAROĞLU, Halil, (1994), **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 5. bs., İstanbul, Beta Yayıncılık

ODYAKMAZ, Zehra, (2000), “Türk Hukuk Kurultayına Sunulan İsveç Parlamento

Ombudsmanlığı ile İlgili Bildiri Üzerine Düşünceler”, **Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000**, Ankara, 12-16 Ocak.

OYTAN, Muammer, (1975). “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 5, Sayı 18-19.

ÖNEN, Mustafa (2004); “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Denetim Çıkmazı”, Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, **Yerel Yönetimler Kongresi,** Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF ve Biga Belediyesi, Biga Çanakkale,

ÖRNEK, Acar, (1998), **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayıncılık.

ÖZDEN, Kemal, (2004), "Yerel Yönetimler Ombudsmanı", **Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale.

ÖZER, M. Akif, (1999), "Türkiye'de Bazı Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Parlamento Denetimi: Yaşanan Deneyimler Ve Son Durum", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 35, Ekim-Aralık.

ÖZER, M. Akif, (2000),"TBMM'ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, Haziran.

TEKELİ, İlhan, (2003), "Siyasal Toplum ile Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemekte Olan Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Cilt 12, Sayı 2.

TEMİZEL, Zekeriya, (1997), "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan.

TORTOP, Nuri, (1998), "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 1, Mart.

TURAN, İlter, (1978), "Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 1-2, Mart- Nisan.

TURAN, İlter, (2000), "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", ed. İlter

TURAN, **TBMM'nin Etkinliği**, İstanbul, TESEV Yayınları, Yayın No14.

TÜSİAD, (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını No: T/97-206, Ocak.

ULER, Yıldırım, (1990), "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Üçüncü Kitap, Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara, 1-4 Mayıs.

ULUĞ, Feyzi, (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, Haziran.

ÜRÜN, Halil, (1997), **Yerel Yönetimler ve Yargı, Uluslararası Konferans**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 30 Nisan-1 Mayıs.

VURAL, A. Murat, (1996), "Yerel Kamuoyunun Kitle İletişim Aracı Olarak Yerel Basın" **Yeni Türkiye Dergisi**, Medya Özel Sayısı II, Yıl 2 Sayı 12, Kasım-Aralık.